



Circulation des sphères d'expertise : des droits de l'Homme aux enjeux environnementaux à travers la protection des déplacés environnementaux

Christel Cournil, Despina Sinou

► To cite this version:

Christel Cournil, Despina Sinou. Circulation des sphères d'expertise : des droits de l'Homme aux enjeux environnementaux à travers la protection des déplacés environnementaux. [Rapport de recherche] 6, Université Paris 13. 2014. halshs-01093954

HAL Id: halshs-01093954

<https://shs.hal.science/halshs-01093954>

Submitted on 11 Dec 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Working Paper
Séminaire de recherche Circulex du 20 mars 2014

**CIRCULATION DES SPHERES D'EXPERTISE : DES DROITS DE L'HOMME AUX
ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX A TRAVERS L'EXEMPLE DE LA PROTECTION DES
DEPLACES ENVIRONNEMENTAUX**

Coordonné par

CHRISTEL COUNIL
Maitre de conférences en Droit public (HDR)
(Université Paris 13 Iris-CERAP)
&
DESPINA SINOU
Enseignante-chercheuse en Droit public
Université de La Rochelle (CEJEP) et Université Paris 13 (CERAP)

PLAN

I. PROPOS INTRODUCTIF	3
II. RESUMES DES COMMUNICATIONS ORALES	5
III. SYNTHÈSE DES TRAVAUX	27
IV. SOURCES	29

RESUME

Le séminaire de recherche du 20 mars 2014 est une contribution au programme de recherche CIRCULEX financé par l'ANR. Son objectif a été de montrer comment la thématique « droit de l'Homme » versus humanitaire *via* la question de la protection des migrations environnementales pénètre le régime du climat. Ce travail s'inscrit dans la Sous Tache 4.3. du programme coordonnée par Christel Cournil.

Ce séminaire permet de retracer et questionner 1) le rôle des acteurs de la gouvernance mondiale des migrations environnementales dans la mise à l'agenda de besoin de protection juridique et 2) le processus de fabrication (pré-juridique) de normes internationales.

Parmi les experts sur cette question, on retrouve des organisations internationales et les ONG qui défendent les droits de l'Homme des migrants, des réfugiés et des déplacés. Au premier plan, l'OIM et le HCR sont particulièrement présents et investis dans la prise en compte des enjeux environnementaux et des déplacements de population. L'organisation intergouvernementale ICMPD offre également une illustration topique des expertises et plaidoyers engagés pour faire connaître la thématique auprès des États et particulièrement de l'Union européenne.

I. PROPOS INTRODUCTIF

Ce séminaire est une contribution au programme de recherche CIRCULEX financé par l'agence nationale de la recherche (ANR) sur les circulations de normes et les réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement (régime du climat et de la biodiversité). L'objectif du séminaire a eu pour ambition de montrer comment la thématique « droit de l'homme » *via* la question de la protection des migrations environnementales pénètre la gouvernance mondiale de l'environnement (Sous Tache 4.3. Droit de l'Homme du programme coordonné par Christel Cournil). Dans la continuité d'un autre projet de recherche EXCLIM sur les déplacés climatiques (2009-2013 financé par le GICC), il s'agit ici de s'interroger surtout sur 1) le rôle des experts dans l'émergence d'une gouvernance mondiale des migrations environnementales et dans la mise à l'agenda et sur 2) le processus de fabrication (pré-juridique) des normes internationales.

Rappelons que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a progressivement pris en compte les questions de migration et de mobilité humaine dans son analyse des effets des changements climatiques. Plus encore que les précédents, le dernier et 5^{ème} rapport (2014) du GIEC évoque les impacts sur les Hommes et leurs conditions de vie en insistant davantage sur les vulnérabilités des populations aux changements climatiques. Le chapitre 12 sur la « Sécurité humaine » aborde, entre autres choses, les particularités des communautés locales, des communautés « résilientes », des savoirs traditionnels, des migrations et des déplacements de population. Parallèlement, depuis une dizaine d'années, au sein de la Communauté internationale, le concept de « migration environnementale » a émergé politiquement avant de pénétrer récemment au sein des enjeux de la gouvernance internationale, encouragé d'abord par les organisations non gouvernementales (ONG), les chercheurs et certains décideurs politiques, puis par des organisations internationales.

Les discussions autour de la définition et de la protection juridique des migrants-déplacés-réfugiés/climatiques-environnementaux-écologiques ne cessent, depuis ces dernières années, d'alimenter les débats scientifiques, académiques, politiques et particulièrement juridiques. Les faibles potentialités et lacunes du droit international, régional et national à protéger ces migrants ont été mises en exergue par la doctrine juridique. La prévention, l'assistance, la protection et la réinstallation des migrants environnementaux font appel au droit international des droits de l'Homme, au droit des réfugiés et des personnes déplacées internes, au droit international de l'environnement, au droit international humanitaire et au droit de la protection des personnes en cas de catastrophes. Néanmoins, force est de constater à la fois l'absence d'un régime international homogène et des cadres nationaux ou régionaux qui n'arborent que des réponses parcellaires et segmentées bien loin de la nécessaire transversalité qu'exige cette thématique. Face à ces lacunes, des projets de protections ont été, en vain, proposés pour contribuer à la

construction d'une possible nouvelle catégorie juridique de migrants, dotée d'une protection juridique *sui generis*.

Au regard des menaces environnementales globales telles que les changements climatiques, la protection des migrants environnementaux représente un vrai défi pour la gouvernance internationale. Segmentée par secteurs, par institutions, par les multiples lieux de création et de diffusion de normes, la gouvernance internationale ne permet pas encore d'appréhender globalement la protection de ces migrants aux trajectoires migratoires multi causales et très hétérogènes. Pourtant, la « figure » des migrants environnementaux est au cœur de grands enjeux de la gouvernance internationale en questionnant de plus en plus deux principaux régimes de droits celui du climat et des droits de l'Homme. En effet, des liens entre ces deux sphères de compétences, d'acteurs et de normes se tissent de plus en plus. Néanmoins, si ces deux régimes se croisent et se recoupent depuis peu, l'articulation entre ces deux champs est encore naissante et les achoppements de fond apparaissent déjà sur la conciliation des droits aux finalités différentes. De nature très distincte dans l'origine de leur création, leurs normes, leurs acteurs, et leurs logiques internes, ces deux régimes ont pourtant inscrit, de façon concomitante, la protection des migrants environnementaux/climatiques sur leur « agenda d'action ». L'étude des migrations environnementales est dès lors un exemple approprié pour illustrer justement les interactions, les coopérations, les synergies qui commencent à s'opérer entre ces deux régimes de droits (droits de l'Homme et climat) tant sur le plan de la réinterprétation des normes, de la mise en relation de normes, de leur fabrication que des acteurs (experts) qui y participent.

C'est justement sur ce dernier point que ce séminaire a pour objectif de relever les manifestations d'influences, les interpénétrations, et les effets des circulations des travaux des différents « acteurs ». La figure des migrants environnementaux offre une illustration pertinente d'une « perméabilité » encore naissante, favorable et nécessaire entre deux régimes jusqu'ici éloignés (Climat/ Droit de l'Homme).

On a choisi d'abord de s'intéresser aux travaux de deux acteurs essentiels dans la mise à l'agenda de la question de la protection des déplacés climatiques : l'Organisation internationale sur les migrations (OIM) et le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR). Philippe Boncour, ancien chef de la Division du Dialogue international sur la migration et point focal Migrations et changement climatique au sein de l'OIM, retracera les grandes étapes du travail de mise à l'agenda des migrations environnementales dans les négociations climatiques. Cette contribution permet d'évaluer le travail d'expertise et de plaidoyer qu'a réalisé l'OIM pour inscrire, dans le « droit dérivé » du climat, les enjeux des « mobilités humaines ». La soumission des « Papers » a collaboré à l'avancement des réflexions au sein des négociations internationales sur le climat (cf. *infra*). Ce « travail de lobbying » en amont des négociations constitue une contribution « pré-normative » des enjeux de protection juridique des migrants environnementaux. En obtenant, le statut d'observateur, l'OIM a joué un rôle déterminant. Sa coopération entre autres avec des agences du secteur de l'humanitaire a enrichi les analyses et les positionnements au sein des discussions climatiques. Le lien étroit que l'OIM entretien

avec le HCR illustre la synergie nécessaire sur une telle thématique. Ensemble, ils sont parvenus à un consensus de définition et de recherche de « point d'entrée » pour des protections et des mécanismes d'aide *via* l'adaptation pour les migrants environnementaux. Lucile Maertens démontre quant à elle comment une agence onusienne -le HCR-, qui a au cœur de son action, la promotion des « droits de l'homme » *versus* droit des réfugiés et des déplacés, s'est appropriée les questions des changements environnementaux sur les populations (catastrophes naturelles, effets des changements climatiques).

Dans un troisième temps, Aurélie Sgro montrera le soutien apporté par l'Organisation intergouvernementale International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) tant sur le plan de la réflexion que dans le domaine de l'action sur les migrations environnementales au niveau européen. Cette organisation spécialisée dans l'aide, le développement et les droits des migrants s'est appropriée les enjeux des changements climatiques et construit un champ original de compétence qu'elle a mis au service de la Commission européenne pour construire les stratégies européennes de demain.

Dans un quatrième temps du séminaire qui n'est retranscrit ici, la communication orale d'Anastasia Iline sur l'initiative de Nansen a illustré un processus original de coopération entre États, organisations internationales, ONG et experts émanant de différents horizons sur la thématique des déplacés environnementaux, et ce, en vue de l'adoption en octobre 2015 d'un agenda de protection pour ces derniers.

II. RESUMES DES COMMUNICATIONS ORALES

Les organisations internationales et la prise en compte progressive des migrations environnementales dans le contexte des Conférences des Parties à la Convention Cadre des Nations unies sur le changement climatique : l'expérience et le rôle de l'OIM »

Philippe BONCOUR

*Professeur associé à Sciences Po Paris, École des Affaires Internationales
Ancien chef de la Division du Dialogue international sur la migration et point focal Migrations et changement climatique au sein de l'Organisation internationale sur les migrations (OIM)*

Au commencement était le GIEC.... Ou plus précisément son premier rapport d'expertise daté de 1990, dans lequel était déjà clairement mentionné le fait que « l'impact spécifique le plus important du changement climatique pourrait concerner les migrations et les déplacements de populations ». Cette hypothèse n'a cessé d'être renforcée au fil des différents rapports du GIEC, notamment le 4^{ème} rapport d'évaluation publié en 2007, qui a fourni à la communauté internationale de nombreuses indications liées à l'impact du changement climatique sur les urgences humanitaires en raison de plusieurs facteurs,

notamment l'augmentation de l'intensité (et probablement de la fréquence) des catastrophes naturelles.

La science informe certes le politique, mais ne conduit pas nécessairement à des modifications significatives dans les processus de décision, que ce soit au niveau national, régional et a fortiori mondial. L'assourdissant silence sur les liens entre changement climatique et mobilité humaine dans le contexte des négociations internationales sur le climat (ci-après COP) jusqu'en 2009 à Copenhague est particulièrement révélateur.

Toute une série d'acteurs aux intérêts souvent divergents prennent part aux COP à des titres divers, mais le texte qui sert de base aux négociations ne peut, par définition, être amendé que par les États parties à la Convention. Il est donc essentiel de convaincre les négociateurs et les politiques de ces États de modifier le texte pour y inclure, sous une forme généralement évolutive au fil des consultations informelles, des propositions émanant d'acteurs tiers admis comme observateurs (condition sine qua non pour pouvoir soumettre des textes via le secrétariat exécutif de la CCNUCC).

Les acteurs non accrédités comme observateurs doivent convaincre en amont un ou plusieurs partenaires d'inclure leurs propositions dans une de leurs soumissions. Une autre voie d'accès consiste à mener un lobbying soutenu auprès d'un État ou d'un groupe d'États particulièrement sensibilisé à une thématique pour que cet État ou ce groupe propose à ses partenaires l'intégration de telle ou telle modification significative dans le texte en cours de négociation. Cette technique relève peu ou prou de l'identification d'un « porteur de projet » et implique une bonne connaissance des centres d'intérêt prioritaires des Parties à la CCNUCC.

On voit donc bien qu'un important travail doit être accompli en amont des négociations elles-mêmes par les acteurs concernés, toutes catégories confondues. Comme les États parties eux-mêmes, les autres acteurs ont, pour jouer sur les mots et reprendre une formule désormais consacrée des « responsabilités communes, mais différenciées ».

Dans cette communication, il sera traité des actions des organisations internationales en analysant le cas spécifique de l'Organisation internationale sur les migrations (OIM) et de son implication progressive dans la réflexion autour de l'impact du changement climatique. Cette organisation n'a pas a priori dans le champ de compétences défini par sa Constitution en 1951 de lien direct avec le changement climatique, mais en revanche ses textes fondateurs font d'elle la seule Organisation intergouvernementales à avoir compétence et mandat sur l'ensemble des questions liées aux migrations, contrairement aux institutions spécialisées du système onusien (dont l'OIM n'est pas membre pour des raisons essentiellement historiques), dont certaines ont à traiter d'un aspect particulier des dynamiques migratoires, comme par exemple le Bureau international du travail (BIT) s'agissant des migrations de travail.

En particulier et au-delà d'un rôle opérationnel d'emblée essentiel dans ses actions (le déplacement de migrants dans le contexte de l'après-guerre), la Constitution de l'OIM lui donne mandat, dans son article 1, de fournir à ses États membres un forum informel où peuvent se discuter dans un cadre non contraignant les questions migratoires émergentes. Il a cependant fallu attendre le 50^{ème} anniversaire de l'organisation pour que soit formellement créé (sous forme de division structurelle) le Dialogue international sur la migration.

Comment, compte tenu de ce qui précède, l'OIM en est-elle venue à être présente et active au sein des COP ? Quelle est la logique qui sous-tend sa démarche ? Quelles alliances a-

t-elle noué pour faire avancer cet aspect de son agenda ? Autant de questions centrales, auxquelles il sera répondu en considérant trois niveaux distincts mais complémentaires d'analyse : les obstacles et les dynamiques internes à l'OIM, les relations inter-agences autour de cette thématique et les interactions avec les États et les groupes d'États parties à la convention.

1. Les dynamiques internes

Il faut remonter à 1992 pour mieux comprendre, puisque c'est l'année où l'OIM a coorganisé avec le Refugee Policy Group une conférence sur le thème « Migration et environnement ». Le rapport du GIEC avait attiré l'attention des coorganisateurs en ce qu'il pouvait faire penser que des dispositions, voire des investissements seraient faits par les États pour pallier les conséquences migratoires prévisibles du changement climatique.

La structure du budget de l'OIM repose sur deux piliers principaux structurellement déséquilibrés (comme pour les agences spécialisées) : d'une part les contributions assignées des États membres, calculées sur une base très proche de celle utilisée par le système onusien, qui représentent annuellement autour de 40 millions de francs suisses, et d'autre part la partie opérationnelle du budget qui repose exclusivement sur des contributions volontaires par les États membres, elles-mêmes fléchées dans plus de 90% des cas. Cette partie du budget est évidemment variable selon les années, mais elle a été en augmentation tendancielle sur les deux dernières décennies, avec des pics supérieurs à 1 milliard de dollars US. C'est dire à quel point l'OIM, comme les autres agences, est dépendante des programmes financés par ses membres, les contributions assignées servant essentiellement à couvrir les dépenses de structure. Du coup, il est logique que toutes les pistes possibles de diversification des activités soient explorées, ou à tout le moins donnent lieu à des réflexions internes ou avec des partenaires « naturels ».

Suite à la publication du second rapport du GIEC, un symposium a été coorganisé en 1996 par l'OIM, le Haut Commissariat des Nations unies aux Réfugiés (UNHCR) et le *Refugee Policy Group* sur le thème « Déplacements de population induits par l'environnement et impacts sur l'environnement résultant des déplacements de masse ». Outre la première jonction avec le HCR sur cette question, on note aussi l'apparition pour la première fois du lien complexe entre migration et environnement, même s'il est encore exprimé de manière embryonnaire. Ce symposium a conduit à une publication conjointe, mais les choses ne sont pas allées au-delà de la réflexion, pourtant déjà politiquement intéressante, sur le sujet.

Après ces deux initiatives isolées, force fut de constater le manque d'appétence des États membres du HCR comme de l'OIM pour un engagement plus important autour de ces questions, malgré les signaux répétés et alarmants de la communauté scientifique. D'une part, on relevait une crainte fondée de voir un jour surgir une thématique autour de la notion de « réfugié climatique », et d'autre part on estimait que migrations et climat devaient être traitées dans des enceintes séparées. S'ensuivit ce que l'on pourrait qualifier de « période de glaciation » jusqu'au quatrième rapport du GIEC en 2007, qui servit de déclencheur à de très nombreuses initiatives au sein des différentes organisations internationales.

Durant ces onze années, l'OIM a continué à fournir de l'aide humanitaire d'urgence aux populations vulnérables affectées par les catastrophes naturelles (tremblement de terre au

Pakistan, tsunami, ouragans Mitch et Katrina, etc...). Son action ne s'est cependant pas limitée à cet aspect, puisqu'elle a travaillé aussi sur l'adaptation au changement climatique grâce à des projets de stabilisation des communautés dans des zones à forte pression migratoire liée à des processus de longue durée tels que la désertification ; beaucoup de ces projets visaient à renforcer la capacité d'adaptation de communautés d'ores et déjà affectées par la dégradation progressive de l'environnement. Ainsi s'est construit un corpus d'actions qui n'étaient cependant pas pensées dans une logique systémique ni forcément analysées selon une grille permettant un rapprochement avec les problématiques évoquées dans le cadre des COP.

Le véritable déclencheur « interne » a été un séminaire d'experts organisé conjointement avec le FNUAP à Bangkok début 2007 : cette rencontre a permis de déceler un intérêt croissant et transdisciplinaire pour une meilleure connaissance des liens complexes et multiples entre migrations et changement climatique, de pointer du doigt les déficits importants en termes de recherche dédiée, de prise de conscience au niveau politique ainsi que l'hétérogénéité des modalités d'intervention opérationnelle. Ses conclusions ont levé les hésitations liées à la présentation aux États membres d'une forme d'état des lieux en la matière et le Directeur général de l'époque a décidé que la 94^{ème} session du Conseil de l'OIM comporterait un élément d'agenda consacré à cette question.

De fait, c'est un panel de haut niveau sur le thème « Migrations et environnement » qui a été présenté aux États membres en novembre 2007, afin de présenter un cadre d'analyse des liens entre les deux problématiques fondé sur un document de conférence. C'est dans ce document qu'a été mentionnée pour la première fois la définition de travail de la notion de « migrant environnemental », une terminologie non reconnue à ce stade par les partenaires de l'OIM, et pas davantage par la communauté internationale.

Les autres agences tenaient beaucoup à ce que soient mentionnés uniquement les termes « réfugié », « apatride » et « personne déplacée à l'intérieur de son propre pays », bénéficiant les uns et les autres d'un cadre légalement reconnu, fût-ce, dans le cas des personnes déplacées, dans un contexte de « soft law » sous forme de Principes directeurs.

La définition de travail proposée par l'OIM, les migrants environnementaux sont « des personnes ou des groupes de personnes qui, pour des raisons principalement liées à des changements soudains ou progressifs dans leur environnement qui affectent de manière négative leurs vies ou leurs conditions de vie sont contraints de quitter leur lieu de résidence ou choisissent de le faire, que ce soit de manière permanente ou temporaire et qui se déplacent soit à l'intérieur de leur propre pays, soit à l'étranger ». Le principal reproche adressé par ses contempteurs à cette définition, malgré les précautions prises pour la présenter pour ce qu'elle était, à savoir une base de travail, était lié à son caractère trop « englobant » et au risque perçu de voir certaines populations éventuellement éligibles à un statut légal existant « classées » dans cette catégorie sans base juridique.

Le document de travail a été endossé par le Conseil en 2007, au sens où celui a pris note et l'a mentionné dans le rapport final. Lorsqu'il s'est agi de définir, en 2008, un thème général pour le Dialogue international sur la migration dans le cadre habituel des consultations informelles avec les États membres et les observateurs, plusieurs choix ont été proposés, dont un atelier inter-sessions sur le thème « Migrations et environnement » avec un projet d'agenda et une liste d'intervenants potentiels. Les débats en amont ont été particulièrement animés, et il s'est très vite avéré que certains États membres refusaient que

cette thématique soit abordée, en arguant principalement du fait que l'OIM ne pouvait pas débattre des questions de changement climatique qui étaient du seul ressort de la CCNUCC. D'autres au contraire, notamment les pays les moins avancés et les États fortement exposés à des mouvements migratoires périodiques attribuables selon eux au changement climatique, souhaitaient que cet atelier ait lieu mais n'étaient pas en position de le financer, alors même que l'administration de l'OIM ne disposait pas des moyens nécessaires pour le prendre directement en charge. Le thème choisi cette année-là a donc été différent.

Cependant, l'OIM a décidé de poursuivre et de systématiser son travail autour de la liaison entre migrations, changement climatique et dégradation de l'environnement par le biais de plusieurs mesures. Une fonction de point focal a été créée au niveau de l'organisation, afin de fédérer les efforts épars et de mieux prendre la mesure des actions déjà accomplies, en cours ou planifiées liées d'une manière ou d'une autre à cette thématique. La France a par ailleurs accepté d'affecter pour la seconde fois seulement depuis la création de l'OIM un jeune expert associé pris en charge par la Mission des fonctionnaires internationaux du Ministère des Affaires étrangères, dont le mandat était clairement lié aux urgences humanitaires et à l'appui à cette démarche. Une petite équipe interne a été mise en place et, dès lors, une section spécifique du site internet a été mise en place afin de rassembler tous les documents, informations et fiches de projet disponibles en un seul endroit ; un recueil des programmes mis en œuvre dans le monde entier a été préparé et publié en 2009 (juste avant Copenhague), avec une double entrée géographique et thématique précisant les montants, les origines des financements et les caractéristiques fondamentales des différents projets.

Cet outil s'est avéré extrêmement précieux car il a notamment permis d'établir que l'organisation était parvenue à un montant cumulé de 300 millions de dollars US en 5 ans affectés sur des projets reliés soit aux interventions d'urgence suite à un phénomène climatique, soit à l'adaptation des populations vulnérables, soit enfin à la prévention des risques de catastrophes. Plusieurs projets comportaient d'ailleurs des composantes complémentaires sur ces trois axes.

L'OIM a été accréditée pour la première fois en tant qu'observateur à la CCNUCC en 2008, pour la préparation de la COP de Poznań : cela impliquait la centralisation et la diffusion interne de toutes les informations relatives aux travaux de la CCNUCC par le point focal désigné. Par la suite, l'OIM a participé à toutes les COP et aux sessions du Groupe de travail Ad hoc sur l'action collaborative à long terme (AWG-LCA) et le Directeur général s'est rendu personnellement à Copenhague et à Cancún.

Cependant, malgré cette démarche interne volontariste, il a fallu attendre 2011 pour que les États membres acceptent enfin que soit mis en œuvre un atelier du Dialogue international sur la migration consacré aux liens entre migrations et changement climatique, lequel a dû être financé pour une large part sur fonds propres. Le rapport de cet atelier est disponible dans la série des *Red Books* (rapports périodiques du DIM, cf. bibliographie). Le paradoxe évident consiste dans une reconnaissance externe de plus en plus claire du leadership de l'OIM sur les questions liant mobilité humaine et climat, par exemple dans le cadre des sessions ministérielles de l'OSCE, dans celui du comité de Sécurité civile de l'OTAN ou encore dans le cadre du partenariat avec le Réseau de sécurité humaine qui a donné lieu à une conférence de haut niveau à Genève alors même que les États membres de l'organisation

restaient, pour une part non négligeable d'entre eux, sur la réserve s'agissant de l'implication de l'organisation dans cette logique.

Cette réserve était d'ailleurs purement « optique » dans certains cas, puisque plusieurs Etats membres (y compris quelques pays réticents à l'étude de ces questions dans le cadre « officiel » de l'OIM) ont spécifiquement demandé, entre 2007 et 2011, que l'OIM soit auditionné ou consulté dans un contexte interministériel ou parlementaire lors de réunions informelles organisées par les missions permanentes en leur sein ou par les gouvernements sur leur propre territoire. Ces discussions témoignent d'une double préoccupation d'information et de discrétion.

Entre les premières tentatives suite au rapport des experts du GIEC en 1990 et la véritable intégration de ces problématiques dans l'action de l'organisation, il aura fallu plus de 20 ans, et on peut à cet égard se féliciter de la publication de l'Etat de la migration environnementale, conjointement avec l'IDDRI, en 2011, qui marque un tournant définitif et consacre la légitimité, sur le double axe de la recherche et des options politiques, des travaux de l'OIM sur ces questions. Les principaux obstacles auront donc été internes et essentiellement liés à la définition des périmètres respectifs des différentes organisations.

2. La collaboration inter-agences

Au commencement était le GIEC... Alors que la mention de l'importance des problématiques migratoires dans le rapport de 1990 était générale et surtout politique, le 4^{ème} rapport diffusé en 2007 était beaucoup plus précis et directement exploitable par les organisations internationales, essentiellement dans le cadre de relations préexistantes, dans le contexte du Groupe permanent inter-agences et à l'intérieur de la *Task Force* inter-agences sur le changement climatique spécifiquement créée pour tenter de peser sur les négociations climat, pour l'animation de laquelle un pays nordique a accepté de détacher l'un de ses fonctionnaires de haut niveau. L'OIM a toujours été représentée au sein de ces groupes, dont le périmètre est essentiellement humanitaire au sens large, les questions de mobilité humaine étant évidemment intégrées mais non centrales.

Sur le plan « bilatéral », l'OIM entretient des relations suivies et étroites avec le HCR. S'il est arrivé dans l'histoire des deux organisations que des divergences de vues apparaissent (par exemple sur la question de la gestion des flux dits « mixtes »), il est évidemment essentiel que l'exigence de cohérence et de complémentarité des actions soit affichée et mise en œuvre : les Etats membres des deux organisations y sont légitimement très attachés et le rappellent solennellement au sein des instances de gouvernance telles que le Conseil de l'OIM.

Le Haut Commissaire et le Directeur général de l'OIM ont de ce fait à plusieurs reprises envoyé des lettres cosignées à leurs équipes pour fixer des priorités périodiques et pour solliciter des contributions sur des thématiques précises.

Une autre preuve de la motricité de ce couple dans les initiatives de renforcement de la coopération inter-agences a été la création par l'OIM et le HCR de ce qui s'est d'abord appelé le Groupe des Migrations de Genève (regroupant en son sein 6 organisations ayant à traiter un aspect ou un autre des dynamiques migratoires), pour évoluer ensuite vers l'actuel Groupe Mondial sur les Migrations qui englobe, au fil des adhésions liées à l'intérêt commun, pas moins de 16 organisations internationales, avec un principe de présidence tournante

annuelle, actuellement tenue par le BIT. Ce groupe, tout comme le groupe permanent inter-agences, tient des rencontres annuelles au niveau des chefs d'agence, préparées par plusieurs réunions des experts techniques en cours d'année. Les priorités de l'exercice sont proposées par une troïka comprenant la présidence en exercice, la présidence sortante et l'organisation pressentie pour piloter le groupe l'année suivante.

Si l'OIM et le HCR ont été à l'initiative conjointe de ce groupe, c'est bien parce que le périmètre d'intervention du groupe permanent inter-agences (GPIA) était perçu comme trop orienté vers l'action humanitaire d'urgence et ne laissait que peu de place aux questions de mobilité humaine volontaire ou forcée (encore que la ligne de partage entre ces deux notions soit complexe à définir).

Après bien des négociations internes, les chefs d'agences du GPIA ont débattu lors de leur rencontre d'avril 2008 de la thématique « Action humanitaire et changement climatique ». Ce titre n'est pas neutre, car il était évident qu'une initiative conjointe du HCR et de l'OIM visant à traiter ouvertement des seules questions liées à la mobilité humaine dans ce contexte eût été vouée à l'échec. Un accord fut trouvé sur le fait que les implications du changement climatique (renchérissement des prix des produits alimentaires de première nécessité, attrition des ressources en eau, désertification ou encore évolution des tendances migratoires) étaient interconnectées et devaient par conséquent être mieux comprises et analysées de manière intégrée par la communauté humanitaire au sens large.

Le 71^{ème} groupe de travail des experts réuni en juin de la même année a assuré le suivi de cette demande politique en examinant le thème « Changement climatique et migration ». Cet atelier a été co-animé par l'OIM, le HCR et le représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour les personnes déplacées. La présentation de l'OIM, volontairement alarmiste et en lien direct avec les recommandations du GIEC, a amené le GPIA à proposer que ces trois entités constituent un groupe de travail informel sur l'impact du changement climatique sur les migrations et les déplacements de population, en lui confiant deux mandats principaux : a) parvenir à une compréhension commune des principaux enjeux et proposer une terminologie et une typologie pour la prochaine réunion des chefs d'agence et b) examiner les besoins en termes d'analyse des difficultés conceptuelles et opérationnelles liées aux relations complexes entre migrations, déplacements et changement climatique, avec pour objectif d'améliorer la capacité de réponse du GPIA en la matière.

Ce groupe informel s'est réuni en septembre et octobre 2008, à l'invitation de l'OIM dans les deux cas. Il était co-présidé par le HCR et l'OIM, comme en atteste l'entretien croisé réalisé par François Gemenne pour le numéro spécial (1234) de la revue Hommes et migrations. Une quinzaine d'organisations participaient à ces réunions ouvertes à l'ensemble des membres du GPIA, mais les discussions ont été menées principalement par l'OIM, le HCR, le représentant spécial du SGUN sur les personnes déplacées et le bureau de coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA). Un accord a pu être trouvé sur la majeure partie des thèmes abordés, mais la question de la terminologie déjà évoquée plus haut est restée un point de désaccord constaté pour des raisons liées au périmètre d'intervention des principaux acteurs et à leur crainte de voir leurs prérogatives partiellement remises en question. Le groupe a produit deux documents : l'un était destiné à faire rapport au GPIA, et l'autre était un document de travail destiné spécifiquement aux États parties à la COP et à la communauté scientifique, dans le cadre de la préparation de la COP de Poznań (cf. Bibliographie).

Sur la base des recommandations faites par ce groupe informel, l'OIM et le HCR ont été chargés d'examiner plus en détails deux des cinq manques principaux identifiés lors des travaux, et plus précisément :

- comment combler le manque d'éléments normatifs et opérationnels de référence pour les mouvements de population transfrontaliers induits par le changement climatique ;
- comment résoudre les questions de réinstallation de populations en cas de disparition de tout ou partie d'États nations, et examiner les implications éventuelles sur la définition actuelle de l'apatridie.

Outre la création de ce groupe informel spécifiquement dédié aux aspects migratoires, la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge (IFRC) a été chargée de constituer une Task Force informelle sur le changement climatique, avec le double objectif de préparer les apports analytiques du GPIA dans le cadre du processus de négociation sur le climat et de fournir des recommandations sur les options d'intégration du changement climatique dans les réflexions et les documents du GPIA. L'OIM a participé activement au travail de cette Task Force et est reconnue comme l'un des contributeurs majeurs aux documents résultant de ces concertations.

La préoccupation constante du groupe informel sur les migrations et les déplacements a été de veiller à la fertilisation croisée des discussions avec la Task Force sur le changement climatique et à la cohérence des documents soumis au secrétariat exécutif de la CCNUCC par les deux groupes.

Les résultats des travaux du groupe informel furent présentés au 72^{ème} groupe de travail du GPIA à Rome en novembre 2008, et ses résultats furent endossés par le GPIA dans son ensemble. L'un des messages clés était que le GPIA devrait chercher à obtenir une reconnaissance explicite des conséquences humanitaires du changement climatique dans le cadre de l'accord prévu à Copenhague dans le cadre de la CCNUCC. Si le GPIA y parvenait, la dimension humanitaire pourrait trouver sa légitimité dans la série d'instruments mis en place pour opérationnaliser les décisions découlant de la COP. Pour parvenir à ce résultat, compte tenu des résistances importantes rencontrées dans les discussions « off » avec un certain nombre d'États partie, il devenait urgent de définir un cadre de préparation et une stratégie.

Jamais encore dans l'histoire du GPIA les chefs d'agence ne s'étaient adressés conjointement aux États parties à une Convention des Nations unies et que les soumissions avaient toujours été soit individuelles, soit présentées par deux ou quelques organisations de sensibilité et de périmètre voisins. Au nom de l'OIM et en tant que point focal de l'organisation sur ces questions, j'ai proposé que l'ensemble des chefs d'agence adressent une lettre cosignée au secrétaire exécutif de la CCNUCC en lui demandant de la diffuser auprès de l'ensemble des États parties, afin d'appeler solennellement à l'inclusion de la dimension humanitaire (y compris bien sûr les questions liées aux déplacements de population et de migration) dans l'accord de Copenhague. Cette proposition a soulevé dans un premier temps des objections « périmétriques », mais l'intérêt politique a vite pris le dessus dans les discussions et le principe a été acté. L'OIM a été chargé de rédiger le premier projet de lettre et de le faire circuler pour amendements. De la même manière, le Directeur général de l'OIM, lors de la réunion des chefs d'agence, a plaidé et obtenu la validation du principe de cette

lettre, chacun ayant pris conscience du poids politique d'un courrier signé par les responsables élus de toutes les organisations membres du GPIA.

Lors de leur réunion du 30 avril 2009, l'ensemble des chefs d'agence membres du GPIA a cosigné une lettre adressée à Yvo de Boer, alors Secrétaire exécutif de la CCNUCC pour attirer l'attention des États parties à la Convention sur la dimension humanitaire du changement climatique et sur la nécessité de l'inclure dans l'accord alors envisagé à Copenhague, y compris les aspects liés aux migrations et aux déplacements. Il s'agissait d'une première depuis la création du GPIA et, à ce titre, d'une démarche politique forte. On peut légitimement penser que l'inclusion dans le court texte résultant de la COP de Copenhague d'un paragraphe mentionnant spécifiquement les migrations et déplacements induits par le changement climatique résulte de cette initiative autant que des efforts déployés directement auprès des États eux-mêmes (cf. dernière partie de cette communication).

Fin 2008, sur la recommandation conjointe du HCR et de l'OIM, le groupe informel sur les migrations, les déplacements et le changement climatique a été formellement inclus dans la Task Force sur le changement climatique pilotée par la Fédération internationale de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, dont il a dès lors constitué un sous-groupe. Toutes ces subtilités peuvent paraître purement formelles, mais il n'en n'est rien : dans la mesure où la Task Force avait spécifiquement mandat de préparer les soumissions des différentes agences pour la COP de Copenhague, il était essentiel de faire avancer l'agenda sur les questions migratoires, qui ne concernaient qu'un groupe minoritaire au sein du GPIA, dont les préoccupations étaient essentiellement humanitaires au sens plus large. Des discussions en marge avaient eu lieu entre l'OIM et le secrétariat exécutif de la CCNUCC, d'où était clairement ressorti un intérêt pour la migration comme une stratégie d'adaptation parmi d'autres et pas seulement comme une sorte de « dernier recours ». Des réactions similaires avaient été recueillies auprès de plusieurs États parties à la CCNUCC.

La Task Force a préparé un certain nombre de documents en amont de la COP. S'agissant des aspects migratoires à proprement parler, il semblait compliqué de parvenir à un consensus dans l'ensemble du GPIA sur le projet de texte préparé par l'OIM et il fut donc décidé qu'un texte distinct serait proposé par l'OIM, le HCR, Le Norwegian Refugee Council, l'Université des Nations unies (Centre pour l'environnement et la sécurité humaine) et le représentant spécial du Secrétaire général pour les droits humains des personnes déplacées), qualifiées de « like minded agencies ». Cette soumission a été présentée le 6 février 2009 lors de la 5^{ème} session du groupe de travail ad hoc sur l'action coopérative de long terme et était intitulée : « Changement climatique, migration et déplacement : impacts, vulnérabilités et options d'adaptation ». Cette soumission formelle a été extrêmement bien reçue ; l'OIM a présenté le document au nom du groupe signataire et la soumission a donné lieu à un événement parallèle ultérieur dans le cadre de la COP elle-même.

L'OIM n'a cependant pas limité ses efforts dans le contexte inter-agences au seul GPIA et à la préparation des différentes COP. Elle a été à l'initiative, avec le PNUE, l'Université des Nations unies et la fondation Munich-RE de la création de l'Alliance sur le changement climatique, l'environnement et les migrations (CCEMA), un partenariat global multi-acteurs visant à réunir dans un même lieu « virtuel » et par le biais d'initiatives communes des acteurs de natures très différentes : secteur privé, société civile, communauté scientifique pluridisciplinaire et organisations internationales. L'initiative a été lancée en avril 2008 lors

d'un séminaire d'experts organisé à Munich grâce à un financement de la fondation Munich-RE.

Les objectifs principaux de l'Alliance étaient d'inclure de manière systématique les considérations liées à l'environnement et au changement climatique dans les politiques de gestion des migrations, mais aussi de veiller à ce que les enjeux migratoires fassent partie intégrante du discours global sur le changement climatique, et pas seulement via les rapports périodiques du GIEC. Les quatre axes identifiés comme priorités étaient a) d'améliorer la prise de conscience des politiques et des opinions publiques par rapport aux opportunités et aux défis posés par les liens complexes entre les mouvements de population et le changement climatique, b) de renforcer la base de connaissance scientifique par des recherches plus ciblées comportant la collecte et l'analyse de données primaires fiables, qu'elles soient quantitatives ou qualitatives afin d'en finir avec le « jeu des nombres », c) de fournir un lieu de dialogue neutre et ouvert permettant aux différents types d'acteurs de contribuer à une meilleure connaissance des phénomènes imbriqués concernés et surtout d) fournir un appui pratique aux populations et aux pays vulnérables en renforçant leurs capacités de réponse aux et d'évaluation des risques causés par le changement climatique et la dégradation de l'environnement.

Le contexte de cette présentation ne me permet pas de détailler les mécanismes de gouvernance et de gestion de cette Alliance, mais le site Internet permet de trouver aisément ces indications.

3. Les relations avec les États

L'OIM, on l'a vu, a dû franchir un certain nombre d'obstacles internes liés à la fois à la difficulté de convaincre certaines structures de l'organisation (au Siège comme sur le terrain) et au rejet par certains de ses États membres d'ajouter une thématique perçue comme sans lien avec le mandat de l'Organisation, en partie parce que dans des expressions comme « migrations et changement climatique », seul les derniers termes étaient retenus pour dire que ces questions devaient être traitées dans d'autres enceintes internationales, notamment la CCNUCC.

Outre les obstacles internes, cette présentation montre combien les ajustements avec les autres agences intéressées par la thématique, en particulier celles qui œuvrent principalement dans le domaine de l'action humanitaire d'urgence ou la réduction des risques de catastrophes, ont été difficiles et laborieux. Plusieurs pas importants n'ont pu être franchis que parce qu'un groupe d'agences de sensibilité et de périmètre voisins a su dépasser la sacro-sainte nécessité du consensus de groupe pour imposer une manière de voir qui prenne en compte spécifiquement les migrations liées à l'environnement.

Paradoxalement, il s'est avéré plus facile de convaincre un certain nombre d'États d'intégrer ce niveau de réflexion dans le contexte des COP, dès Copenhague dont le texte final était pourtant très court, mais encore davantage à Cancún. Le lien entre l'article 14, et notamment son alinea f) des accords de Cancún et le travail en amont fourni par l'OIM et les quelques partenaires qui l'ont accompagné dans sa démarche, en particulier le HCR et l'Université des Nations unies, est parfaitement évident.

Le texte de l'article 14 stipulait à l'époque :

« Invite toutes les Parties à renforcer l'action en matière d'adaptation sous l'égide du Cadre d'adaptation de Cancún, tout en prenant en compte leurs responsabilités communes mais différenciées et leurs capacités respectives, ainsi que leurs priorités, objectifs et contextes nationaux et régionaux de développement en mettant en œuvre notamment ce qui suit (...): (f) des mesures pour renforcer la compréhension, la coordination et la coopération en matière de déplacements de population, de migration et de réinstallation planifiée liés au changement climatique, là où nécessaire, aux niveaux national, régional et international »

Ce texte peut être considéré comme le résumé des positions défendues par l'OIM et les autres organisations signataires des différentes soumissions aux États parties à la CCNUCC via le secrétariat exécutif. Avant le document daté du 6 février déjà cité, deux autres textes avaient été envoyés par ce canal. Le premier, intitulé « Changement climatique, migration et déplacement : qui sera affecté ? » (31 octobre 2008) et le second « Stratégies de réduction des risques et pratiques de gestion des risques : éléments fondamentaux pour l'adaptation au changement climatique » (11 novembre 2008). Il est clair que ce dernier porte la marque des agences humanitaires au sens large, qui avaient refusé de s'associer aux soumissions précédentes parce qu'elles étaient trop « orientées migrations ». On notera cependant que les membres du groupe informel sur les migrations et les déplacements dans la *Task Force* du GPIA se sont en revanche associées à ce dernier document.

Il ne suffisait évidemment pas d'envoyer des soumissions ou d'organiser des événements parallèles pour parvenir à ce qu'une référence soit faite aux questions migratoires dans le texte des négociations. L'OIM a mené tout un travail, sur plusieurs années, en combinant les techniques diplomatiques et opérationnelles : invitations de figures importantes de pays ayant une sensibilité particulière aux migrations climatiques lors des conférences organisées par l'OIM ou dans le cadre du réseau de sécurité humaine (Bangladesh, AOSIS, Groupe africain), définition conjointe de programmes d'adaptation au changement climatique (Île Maurice, Mozambique, Bangladesh), facilitation d'échanges d'expériences Sud-Sud, préparation et coordination de tables-rondes dans le cadre du Forum mondial sur les migrations et le développement, etc...

La technique pour faire progresser ces questions encore largement controversées dans l'agenda international a donc combiné le travail de conviction auprès d'un ou plusieurs États pour qu'ils s'approprient une idée porteuse et deviennent des « champion » auprès des groupes géographiques les plus touchés au sein des enceintes internationales, celle du leader géographique bien introduit dans les arcanes des Nations unies capable d'entraîner avec lui un ensemble a priori hétérogène (cas du groupe des petits États insulaires en développement), ou encore celle de l'extension d'un mode de faire bilatéral à une logique multilatérale.

En effet, comme on l'a constaté, il s'avère très complexe de trouver un successeur consensuel et contraignant à la fois au protocole de Kyoto, et plus encore de trouver un accord global avec des objectifs quantifiés pour chaque pays/région. La France ambitionne de

parvenir à ce résultat lors de la COP 21 qui se tiendra à Paris en 2015. Son rôle dans les négociations est en effet moteur, et ce depuis longtemps ; pour autant, est-il possible de rassembler ce qui semble encore très épars ? C'est en jouant sur des partenariats existants et portant sur bien d'autres sujets déjà que peut se développer ce consensus tant attendu. Lesquels ? Par exemple le partenariat Union Européenne/Union Africaine ou encore le partenariat plus vaste avec les États du groupe ACP.

Les intérêts communs dans ces deux cas dépassent le cadre de la CCNUCC et facilitent donc la mise en œuvre de mesures spécifiquement dédiées à la gestion des questions communes, y compris la difficile compréhension de la notion de migrant environnemental.

Mais une des leçons apprises essentielles du processus d'inclusion de l'OIM dans la logique de la CCNUCC c'est qu'il vaut mieux partir d'accords bilatéraux ou régionaux existants et actifs plutôt que de chercher à atteindre à tout prix un accord global contraignant qui, s'il doit rester l'objectif commun à atteindre, comporte sans doute encore trop d'incertitudes

Juin 2014

Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental

Lucile Maertens,

Sciences Po Paris/CERI – Université de Genève/GSI

Lucile.maertens@sciencespo.fr

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) a été instauré en 1950 par l'Assemblée Générale (AG) de l'Organisation des Nations Unies (ONU) afin de venir en aide aux Européens déplacés au cours de la seconde Guerre Mondiale. Les personnes relevant de la compétence du HCR sont clairement définies dans la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951, toujours en vigueur plus de soixante ans plus tard. Même si, depuis sa création, son champ d'intervention s'est progressivement élargi, le HCR s'est exclusivement consacré à la protection de migrants forcés, déplacés pour des raisons politiques. Or, en 2004, ce respect catégorique est transgressé.

26 décembre 2004, un tsunami s'abat sur les côtes de l'Océan Indien. Entre 217 000 et 230 000 personnes perdent la vie, plus de 2 millions sont déplacées et, étonnamment, le HCR leur vient en aide. Pour la première fois, l'agence pour les réfugiés mène une opération humanitaire en faveur de victimes d'une catastrophe naturelle. Alors que le Haut Commissaire Lubbers légitime cette opération « *exceptionnelle* » de par l'ampleur de la catastrophe, elle marque en réalité le début d'une série d'interventions hors mandat consacrées aux victimes de catastrophes naturelles. Depuis 2004, le HCR participe à l'aide humanitaire post-désastres naturels, et ce, en dépit des restrictions de son mandat, inchangé depuis 1950. De même, depuis 2008, le HCR a pris position sur les questions de déplacement et de changement climatique et s'est investi dans différents projets en collaboration avec d'autres agences sur ces problématiques.

Ce constat soulève une série d'interrogations, à la fois sur les causes de l'intervention de 2004 mais aussi sur l'appropriation plus globale de l'agenda environnemental par le HCR. Cette communication vise donc à répondre à la question suivante : *comment peut-on expliquer qu'après plus de 50 ans d'interventions limitées fondées sur une définition restrictive du statut de réfugié, le HCR soit intervenu à plusieurs reprises en cas de catastrophes naturelles depuis 2004 et s'intéresse aux problématiques environnementales et climatiques ?*

Notre réponse s'articule en trois temps. Tout d'abord, nous verrons comment l'intervention de 2004 a été imposée au HCR par des contraintes externes. En deuxième partie, nous analyserons les opérations ultérieures consacrées aux victimes de catastrophes naturelles et l'investissement progressif de l'organisation en matière de problématiques climatiques, mettant en évidence une appropriation croissante et rationnelle de ces nouveaux enjeux par le HCR. Enfin, nous nous interrogerons sur les freins à l'élargissement du champ

d'action du HCR et les tentatives de contournement de ces obstacles nuancent quelque peu l'autonomie de l'organisation sur la scène internationale.

1. Les questions environnementales imposées au HCR : 2004, la catastrophe naturelle comme catalyseur du processus d'élargissement

L'opération qui a suivi le tsunami asiatique de 2004 s'explique par une dynamique systémique : face à l'ampleur de la catastrophe, les États et l'ONU ont pu profiter du potentiel de l'organisation. Le HCR a donc été contraint d'intervenir, sans avoir mené, au préalable, une véritable réflexion sur les enjeux d'une telle opération.

L'événement tournant : 2004 ou la construction d'une catastrophe humanitaire globalisée

Les catastrophes naturelles ont toujours existé ; pourtant la catastrophe qui a touché l'Asie du Sud-est à la fin de l'année 2004 a provoqué une onde de choc sans précédent à travers le globe. Le nombre considérable de victimes, l'ampleur des dégâts matériels, la sensibilité exacerbée par la présence de victimes occidentales en pleine période de fêtes, et la rapide diffusion des images d'amateurs ont conduit au consensus : il fallait intervenir. En outre, à partir des années 1980, les catastrophes naturelles sont à l'ordre du jour de l'ONU, institutionnalisant l'aide humanitaire multilatérale en cas de désastres naturels et impulsant un processus d'internationalisation des catastrophes que la mondialisation, du fait des nouvelles technologies et de l'économie globalisée, va accélérer. Enfin, à la fois conséquence et moteur de cette globalisation, la médiatisation des catastrophes naturelles est au cœur du processus de construction de crise humanitaire qui caractérise le tsunami qui a fait l'objet d'une médiatisation exceptionnelle aux conséquences inattendues. Dans de telles circonstances, l'attention accordée au tsunami et à ses répercussions ne semblent guère étonnantes, de même que l'engagement d'une organisation internationale telle que le HCR. En outre, si la définition du réfugié, déterminée dans les années 1950, est demeurée inchangée, il n'en est clairement pas de même pour le travail de l'organisation qui possédait, en 2004, tout le potentiel pour mener à bien cette opération hors mandat.

Un potentiel inexploité

« *Aucune organisation internationale n'a connu d'entrée en fonction aussi peu prometteuse que le HCR* ». Cette phrase introductive d'Alexander Betts, Gil Loescher et James Milner exprime parfaitement les incertitudes et les antagonismes auxquels le HCR a été confronté dès sa création. Pourtant, le HCR s'est progressivement affranchi de ces nombreuses restrictions apparentes. En effet, dès 1956, à la suite de l'entrée de l'Armée rouge à Budapest, la restriction temporelle du HCR – le limitant à une action en faveur des réfugiés déplacés pendant la seconde Guerre mondiale uniquement – est levée. A cet élargissement, suit la fin progressive de la restriction géographique, puisque dès novembre 1957, le HCR intervient en dehors de son champ territorial d'action européen pour secourir les réfugiés chinois à Hong Kong. Ainsi, l'organisation

a peu à peu acquis un caractère universel sans lequel elle n'aurait clairement pas pu intervenir en 2004. De même, ce processus n'aurait pu permettre une telle action sans l'acquisition, par ailleurs, de compétences et de capacités opérationnelles amorcée en 1956 en Hongrie, et véritablement confirmée dans les années 1970, quand l'agence a été nommée « point central » de la coordination des opérations en Asie avant d'assumer, régulièrement, le rôle de chef de file (*lead agency*) de l'aide humanitaire onusienne. Enfin, même s'il ne s'agit pas d'un engagement systématique et unilatéral, le HCR était aussi déjà familier avec la protection d'autres migrants que les réfugiés et en particulier les déplacés internes. Le HCR n'a donc cessé d'élargir son champ d'intervention depuis 1950, ce qui lui a permis d'acquérir les compétences nécessaires pour intervenir après le tsunami. Toutefois, si l'intervention était intrinsèquement possible, des motivations externes étaient nécessaires.

Le poids des contraintes externes

Tout d'abord, l'autorité morale de l'agence, dotée de moyens de secours humanitaires considérables et présente dans certains des pays touchés, a poussé à l'intervention. Ensuite, les Etats-membres, dont le budget du HCR dépend à hauteur de 98%, ont financé une intervention du HCR au secours des victimes du tsunami, spécifiant l'utilisation des fonds alloués. Enfin, la principale force d'impulsion de cette opération n'est autre que l'ONU elle-même, et son Secrétaire Général Kofi Annan qui a exigé de tous les acteurs du système onusien d'intervenir dans des opérations de secours. A l'aube de la réforme du système d'urgence humanitaire, il était essentiel pour l'agence de mettre en avant ses compétences opérationnelles pour prendre pleinement part dans cette nouvelle structure dans laquelle elle aspirait à tenir un rôle majeur.

Les enjeux environnementaux ont donc été imposés à l'agenda du HCR par cette intervention hors-mandat. Toutefois, si le HCR s'est finalement posé en instrument, notamment au service des Etats et de l'ONU, cet événement a impulsé une véritable réflexion interne sur le rôle de l'agence vis-à-vis de ces problématiques.

2. La construction d'un nouvel enjeu humanitaire comme ressource pour la stratégie d'autonomisation de l'organisation

Après cette première opération, le HCR a répété à plusieurs reprises ce type d'interventions, même si cette pratique ne s'est mise en place que progressivement dans le cadre de l'approche modulaire (ou *cluster approach*).

Le choix rationnel d'une organisation dans un contexte de compétitivité

Si le tournant de 2004 a été effectivement imposé au HCR, le choix de l'organisation d'intervenir par la suite pour secourir d'autres victimes de catastrophes naturelles, peut sembler plutôt étonnant. Toutefois, remise dans son contexte, cette décision apparaît en réalité rationnelle dans la mesure où elle répond à un intérêt organisationnel certain. Tout d'abord, de plus en plus professionnel, le secteur humanitaire est un milieu concurrentiel où de nombreux acteurs de diverses natures coopèrent mais aussi s'opposent, cherchant à prouver leur légitimité, leur utilité

et leur efficacité. Ensuite, le HCR doit aussi faire face à une crise de l'asile et à une baisse du nombre de réfugiés. Il était donc impératif pour sa survie de s'intéresser à d'autres formes de migrations forcées telles que celles liées aux désastres naturels. Or l'intervention post-tsunami a créé un précédent, et la catastrophe naturelle constitue une nouvelle structure d'opportunité favorisant l'action du HCR. Ce dernier peut en effet également réaliser un agenda complexe plus proche de son mandat originel en accédant à certaines zones où se trouvent des réfugiés et qui lui étaient jusqu'alors interdites. La décision de s'investir davantage dans les questions environnementales est donc indéniablement rationnelle. Ce choix s'inscrit dans une dynamique progressive qui a mis peu à peu ce nouvel enjeu sur l'agenda de l'organisation.

De l'opération ad hoc à la mise en place d'une stratégie expansionniste : appropriation progressive des enjeux environnementaux à l'ONU

L'intervention de 2004 à elle seule n'aurait pas pu permettre l'intérêt croissant de l'organisation pour les problématiques environnementales. Mais la catastrophe a encouragé la réforme du système humanitaire onusien, en chantier depuis des années, proposant de nouvelles structures dans lesquelles le HCR s'est progressivement engagé. Le changement principal réside dans la mise en œuvre d'une approche modulaire ou *cluster approach* qui impose une division sectorielle. Au moment de la mise en œuvre de la réforme fin 2005, le HCR s'implique dans trois secteurs dont le *cluster* « Protection » où, en cas de catastrophe naturelle, le HCR, l'UNICEF (le Fonds des Nations Unies pour l'enfance) et le HCDH (le Haut Commissariat pour les Droits de l'Homme) débattent entre eux pour désigner l'agence la plus adaptée pour gérer la situation. Ainsi, l'approche modulaire a donné pour la première fois au HCR une responsabilité formelle, sans engagements véritablement contraignants, en matière de protection des victimes de catastrophes naturelles. Cependant, l'intervention n'en est pas pour autant systématique, le HCR exigeant un certain nombre de critères pour s'engager : la présence antérieure sur les lieux de la catastrophe, la sollicitation de la part des autorités et la disponibilité de fonds pour mener l'opération, la pertinence de l'opération selon les bureaux régionaux établis depuis plusieurs années sur le terrain. Ainsi, ces critères servent de références afin de progressivement mettre en place une véritable institutionnalisation de ces actions, et inscrire définitivement les problématiques environnementales sur l'agenda de l'organisation. Toutefois, ces critères ne sont ni exclusifs ni permanents. En réalité, il semblerait que cette dynamique n'ait été que l'étape préliminaire à l'établissement d'une politique expansionniste assumée.

L'autonomisation croissante de l'organisation : entre siège et terrain

Tout d'abord, depuis une quinzaine d'années, on constate que le HCR passe, sous l'impulsion du Haut Commissaire Guterres, d'un intérêt à l'égard des « personnes de préoccupation » (« *persons of concern* ») aux « personnes en mouvement » (« *people on the move* »), conduisant à l'institutionnalisation de la mission de protection du HCR en faveur d'autres catégories de migrants. En outre, on observe la multiplication des études et rapports produits par l'agence sur les questions de changement climatique et migration depuis 2008. De même, légitimant ses actions par des ressources matérielles locales et régionales particulièrement utiles

dans l'urgence ainsi que par une expérience et capacité d'expertise en matière de protection, de camps et de secours humanitaires en général, le Haut Commissaire Guterres a affirmé, en septembre 2009, devant le Comité Exécutif de l'agence qu'il souhaitait faire du HCR l'organisation de dernier recours dans le cadre du *cluster* « Protection ». Si cette déclaration a créé de vives réticences auprès des Etats et a nui à la politique expansionniste du HCR, elle marque la revendication d'un rôle permanent dans le secours des victimes de catastrophes naturelles, qui se concrétise progressivement par diverses interventions. Outre les opérations réalisées dans le cadre de l'approche modulaire, le HCR est effectivement intervenu à plusieurs reprises pour secourir des victimes de catastrophes naturelles en dehors même des critères qu'il avait lui-même élaborés.

Le HCR s'est ainsi imposé comme acteur autonome sur la scène internationale, capable de choisir son agenda et de mener une politique expansionniste avec un relatif succès. Toutefois, on ne peut prédire de la pérennité de l'appropriation de l'agenda environnemental au regard des différents freins à l'expansion.

3. Les freins à l'élargissement et les tentatives de contournement

L'engagement du HCR dans les problématiques environnementales est en voie de pérennisation. Il doit toutefois faire face à des freins internes, externes et institutionnels à l'encontre de cet élargissement.

Un débat interne biaisé

Tout d'abord, le HCR, comme toute organisation, se compose de différents acteurs qui divergent à plusieurs niveaux. Dans notre cas, l'opposition concerne principalement les branches « protection » et « opérations » dans la mesure où la première privilégie une lecture stricte du mandat du HCR alors que la seconde est favorable à l'élargissement du champ d'intervention de l'agence. Toutefois, l'absence de structures formelles favorisant les débats internes et la culture organisationnelle de l'agence emprunte de pragmatisme et d'un très fort sentiment d'identité collective ne permettent pas aux critiques internes élaborées par le service « protection » de véritablement influencer la politique générale établie par le Haut Commissaire qui bénéficie d'un large pouvoir discrétionnaire du fait de la structure hiérarchisée du HCR. Ainsi, en dépit de diverses oppositions internes, la politique expansionniste du Haut Commissaire a été globalement suivie par les fonctionnaires de l'organisation. Toutefois, si les oppositions internes ont finalement peu de conséquences, il n'en est pas de même des vives réactions des États.

La forte opposition des États et la capacité de résistance organisationnelle

L'expansion progressive du champ d'intervention du HCR suscite, en effet, les réticences des États que le HCR tente de contourner, mettant ainsi à l'épreuve sa capacité de résistance organisationnelle. Tout d'abord, si cette évolution éveille peurs et désapprobations auprès des agences onusiennes en compétition directe avec le HCR, elle s'inscrit aussi dans un courant de critiques générales développées à l'encontre de l'organisation à laquelle on reproche souvent ses

qualités de substitution politique. Cette appropriation de l'agenda environnemental est perçue à la fois comme une menace par les autres agences onusiennes mais aussi comme un danger à l'égard des réfugiés, argument principal des Etats du Comité Exécutif qui ont révélé une forte opposition à l'élargissement du champ d'action de l'organisation en 2009. Les Etats ont ainsi vivement reproché au HCR de chercher « *de nouveaux clients* » alors que l'agence déplore le manque de financements pour les réfugiés. Toutefois, si l'opposition est indéniable, outre le soutien financier apporté aux opérations post-catastrophe naturelle, les États ont renouvelé le mandat du Haut Commissaire Guterres en avril 2010. Le HCR s'efforce aussi de contourner les vives oppositions des gouvernements en poursuivant son engagement de manière moins visible et moins directe. Il multiplie ainsi les projets en matière d'empreinte écologique des camps de réfugiés et déplacés internes et a facilité la création de l'Initiative Nansen qui se focalise sur les déplacements forcés à la suite de catastrophes naturelles, dans laquelle le HCR est investi avec le soutien de certains États – en particulier la Suisse et la Norvège – et en collaboration avec l'Organisation Internationale des Migrations. Ainsi, en dépit d'un certain nombre de critiques, le HCR parvient à intervenir dans le champ des problématiques environnementales à différentes occasions. Cependant, il doit également faire face à un certain nombre de défis institutionnels afin d'assurer la pérennité de cette politique.

Limites institutionnelles et structurelles : dépasser les paradoxes

Tout d'abord, contrairement aux réfugiés, les victimes de catastrophes naturelles et les déplacés liés au changement climatique, qu'ils aient traversé ou non une frontière, sont toujours en droit d'attendre de leur gouvernement qu'il les protège et leur vienne en aide et le HCR devra donc travailler en partenariat avec les autorités étatiques et même en amont des désastres naturels dans les zones à risque. Or, il s'agit d'un véritable remaniement des pratiques du HCR qui, de par la nature de son mandat, a été conduit à avoir des rapports relativement mouvementés avec les autorités gouvernementales auxquelles il a dû se substituer ou envers lesquelles il s'est opposé en cas de refus du droit d'asile. Un deuxième paradoxe réside dans le chevauchement des catégories puisque la division entre les migrations forcées – associées au travail du HCR – et les migrations volontaires – associées au mandat de l'OIM – dans le cas des déplacements liés à la dégradation de l'environnement, au changement climatique, et même parfois aux catastrophes naturelles – en particulier celles à déclenchement lent –, n'est pas aussi claire, tout comme la responsabilité de chacune de ces organisations. Enfin, l'appropriation de l'agenda environnemental par le HCR dépend d'un dernier paradoxe concernant les limites légales présentes dans la Convention de 1951. En effet, ce texte constituait une réponse juridique à un problème précis et en dépit des changements survenus sur la scène internationale depuis, la Convention est restée l'outil juridique principal du HCR. Le HCR doit donc s'intéresser à d'autres catégories de migrants pour rester pertinent tout en défendant vigoureusement les textes qui fondent son existence mais le limite à la protection des réfugiés.

Cette étude visait à comprendre l'engagement progressif du HCR en matière de problématiques environnementales, champ pour lequel il n'est pas mandaté. Après une intervention imposée à son agenda à la suite du tsunami de 2004, le HCR s'est progressivement approprié ces enjeux en multipliant les opérations en faveur de victimes de catastrophes naturelles et les activités en matière d'environnement et de changement climatique. Cependant, divers obstacles, en particulier la réticence des États, s'opposent à cet engagement et l'organisation devra surmonter plusieurs paradoxes, notamment sur le plan légal, afin de pérenniser son appropriation de l'agenda environnemental.

Le soutien apporté par l'Organisation intergouvernementale International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) au passage de la réflexion à l'action sur les migrations environnementales au niveau européen

Aurélie Sgro

Docteur en droit, Centre d'études du Droit des Organisations Européennes, Université de Nice-Sophia Antipolis, Associate Project Officer at ICMPD)

L'Organisation Internationale pour le Développement des Politiques Migratoires (ICMPD) mène des activités sur le lien entre migration et environnement depuis 2011. Ces activités ont le point commun de cibler principalement le niveau européen.

Après une présentation de l'ICMPD, le travail de l'organisation sur la thématique migration et environnement sera passé en revue de façon chronologique pour, au final, présenter des pistes d'intervention envisagées pour le futur.

L'ICMPD : une organisation européenne à l'action internationale

L'ICMPD est une organisation intergouvernementale créée en 1993, à l'initiative de la Suisse et de l'Autriche, dans l'objectif d'offrir un mécanisme de soutien à la consultation informelle et d'apporter une expertise et des services dans le paysage émergent de coopération multilatérale sur les questions relatives aux migrations et à l'asile en Europe de l'est et en Europe centrale.

L'organisation compte désormais quinze Etats membres, principalement situé en Europe centrale et de l'est, et plus de 180 employés, tous les lieux d'affectation confondus. Un roulement permanent de 250 à 300 experts de court terme soutient la mise en œuvre des projets. Bien que l'ICMPD ait ses racines en Europe, son action est désormais mondiale, l'organisation étant active dans plus de 60 pays et coopérant avec environ 150 partenaires.

L'action de l'ICMPD se fonde sur trois piliers interdépendants abordant toutes les facettes de la migration: la recherche et la documentation, le soutien aux dialogues intergouvernementaux sur la migration et le renforcement des capacités à travers six centres de compétences thématiques (respectivement spécialisés sur la migration irrégulière et le retour, la traite des êtres humains, la gestion des frontières et les visas, l'asile, la migration et le développement, et la migration légale et l'intégration).

Au fil des années, l'ICMPD s'est imposée comme un acteur clé sur les questions migratoires sur le plan européen, notamment pour son rôle dans la création de concepts innovants, à l'image et de mécanismes tels que la gestion intégrée des frontières (GIF), la

Carte interactive sur la migration (i-Map) et les mécanismes de renvoi transnationaux (MRT) pour les victimes de la traite des êtres humains.

Forte de cette position et à l'appui de son expertise interne sur l'ensemble des questions relatives à la migration, l'ICMPD s'est progressivement penchée sur les impacts des dégradations environnementales et du changement climatique sur la migration.

Les activités de l'ICMPD sur migration et environnement

Les activités de l'ICMPD sur la thématique migration – environnement sont récentes, mais ont déjà touché de nombreux domaines, en passant de la recherche, à l'organisation d'événements, la rédaction de notes analytiques ou encore l'appui à l'échange d'informations et au développement de la réflexion sur le plan mondial.

L'ICMPD s'est tout d'abord penché sur le nexus entre migration et environnement dans le cadre d'un rapport commandité par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen, pionnier dans l'approche de ces questions au niveau de l'UE. Cette étude fut réalisée par le pôle recherche de l'organisation basé à Vienne en 2011. La Commission LIBE avait chargée l'ICMPD d'examiner les aspects à la fois politiques et légaux des déplacements induits par l'environnement et le changement climatique. Le rapport a permis de faire le point sur des nombreux aspects controversés, tels que la terminologie, la distinction entre dégradations rapides et soudaines de l'environnement et les options en matière de protection internationale (y compris l'adaptation de la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié, le recours aux Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur pays, ou encore la création d'un nouvel instrument juridique spécifiquement sur cette question) et de migration. Le rapport passe au crible les instruments pertinents de l'Union européenne, comme les directives sur la protection temporaire et la protection subsidiaire, et formule des recommandations politiques à l'attention de l'Union européenne. Ces dernières mettent notamment en avant le potentiel rôle des programmes conjoints de réinstallation et des partenariats de mobilité dans le cadre du traitement des effets migratoires des dégradations environnementales et du changement climatique.

Au cours de l'année 2012, dans le cadre du Projet *External Thematic Expertise on Migration* (ETEM), l'ICMPD a soutenu la préparation du premier document de la Commission européenne traitant spécifiquement de cette question, le Document de Travail des services de la Commission européenne sur « Dégradation environnementale, changement climatique et migration » publié le 16 avril 2013. Dans ce contexte, l'organisation a organisé deux tables-rondes thématiques sur des aspects mis en avant dans le document de travail et sur lesquels la Commission européenne souhaitait consulter des experts internationaux. Ces rencontres ont respectivement porté sur la migration comme stratégie d'adaptation au changement climatique (9 juillet 2012, Bruxelles) et sur les impacts en matière de développement, particulièrement au niveau urbain, des migrations induites par les dégradations environnementales et le changement climatique (4-5 septembre 2013, Bruxelles). L'ICMPD a également contribué au développement du Document de Travail des services de la Commission européenne sur « Dégradation environnementale, changement climatique et migration » par la soumission de notes analytiques thématiques sur demande de l'institution.

Notant un manque de diffusion d'informations sur la thématique migration et environnement en dehors des cercles d'experts en la matière, l'ICMPD a lancé en 2013 une lettre d'information trimestrielle, qui cible particulièrement les développements au niveau européen en ce domaine. Cette dernière est actuellement disséminée à travers le monde à plus de 700 experts et décideurs politiques.

L'ICMPD apporte désormais aussi son soutien à la réflexion sur la question des migrations dans le contexte des changements environnementaux sur le plan global. L'organisation a appuyé la préparation du chapitre sur ce sujet du document de réflexion sur la migration sud-sud et les politiques de développement au sein du Forum Mondiale sur Migration et Développement en 2012. Depuis 2013, l'ICMPD est membre du Comité Consultatif de l'Initiative Nansen, forum consultatif intergouvernemental lancé en octobre 2012 par la Suisse et la Norvège qui vise à développer un agenda de protection pour les personnes déplacés par les désastres environnementaux.

Conclusion : vers la mise en œuvre d'activités opérationnelles

De nombreux États affectés par les migrations induites par les dégradations environnementales et le changement climatique ont exprimé le besoin d'aller au-delà des activités de recherche et de développer des activités opérationnelles en ce domaine, notamment en matière d'assistance technique. Dans cette optique, le Programme d'assistance technique à court terme Migration EU Expertise (MIEUX), une initiative conjointe de l'Union européenne (UE) et de l'ICMPD qui depuis plus de cinq ans vise à renforcer les capacités des pays partenaires dans tous les aspects de la gestion des migrations, pourrait s'avérer adéquat.

Sentant l'appétit croissant des pays partenaires de l'UE pour mettre en œuvre des projets opérationnels traitant du lien entre migration et environnement, il va de soi que l'ICMPD suit également la répartition des fonds pour le développement dans le cadre des perspectives financières pluriannuelles pour 2014-2020 afin d'évaluer les options en la matière.

Pour conclure, l'ICMPD est une organisation qui dispose d'une solide expertise interne ainsi que d'un large réseau de contacts et qui met en œuvre des projets pertinents pouvant lui permettre d'apporter sa contribution au traitement des migrations liées aux dégradations environnementales et au changement climatique. Son action en ce domaine soutient de façon progressive le passage de la réflexion à l'action concrète, particulièrement au niveau de l'Union européenne.

III. SYNTHÈSE DES TRAVAUX

L'analyse des différents thèmes abordés appelle à une série de constats que nous souhaitons livrer ici en guise de synthèse.

1. Bien plus que la circulation de sphères de compétences en terme d'expertise, mobilisant des experts à la fois du domaine de l'environnement et du domaine des droits de l'homme, la pratique actuelle sur le plan international en matière de migrations environnementales démontre une imbrication d'acteurs à plusieurs niveaux, institutionnels ou non, internationaux, régionaux ou étatiques : organisations internationales, États, acteurs tiers ou société civile non « organisée ». Le point commun paradoxal est une implication moindre de ceux concernés par la thématique traditionnelle des droits de l'homme, comme si les deux matières, droits de l'homme et environnement, ne se recoupaient pas, comme si elles conservaient leur autonomie conceptuelle et factuelle.

2. Cette imbrication, relativement récente, scelle le glissement progressif du domaine traditionnel du droit des réfugiés/migrations vers un élargissement, une ouverture à la matière environnementale. La prise en compte de la dimension humaine de l'environnement est désormais une évidence. Certes, la démarche est empreinte de contradictions aussi bien dans les choix opérés que dans l'approche même – des contradictions qui pourtant n'empêchent nullement l'action, et ce, malgré les obstacles institutionnels et les limites juridiques persistant à tout niveau.

3. On notera également une influence réciproque des ordres juridiques international et européen, même si l'Union européenne semble opter pour une approche casuistique en la matière, loin de sa tradition normative d'élaboration de stratégies à vocation plus générale.

4. Parmi les perspectives *de lege ferenda*, l'initiative Nansen ouvre la voie vers une coopération institutionnelle originale à différents degrés, (international, régional, étatique...) avec une implication institutionnalisée de la société civile – dont le rôle est actuellement reconnu *de facto* – encourageant la participation directe des personnes, qui sont les principales concernées, sur un mode souple mais suffisamment encadré. C'est encore un élément à prendre en considération dans l'observation des tendances futures.

5. Cette circulation de sphères de compétences variées, servant une variété d'acteurs différents ainsi que leur coordination à plusieurs niveaux, implique inévitablement divers niveaux de responsabilité. Ainsi serait-il, à notre avis, tout aussi pertinent de s'interroger sur la répartition de cette responsabilité et d'explorer les critères qui la déterminent.

6. Enfin, sommes-nous actuellement en train d'assister à la gestation d'une nouvelle coutume internationale en la matière ? S'il est trop tôt pour répondre à un tel argument par l'affirmative, faute d'une pratique uniforme et constante sur le plan international, il est en revanche important de rappeler la nécessité d'appliquer et de faire appliquer les instruments existants, parmi lesquels les figures de *soft law* sont certes nombreuses, sans pour autant affaiblir le droit positif, qui reste déterminant en la matière.

Christel Cournil et Despina Sinou

Mars 2014

IV. SOURCES

OIM

- ✓ OIM, *Assessing the Evidence: Environment, Climate Change and Migration in Bangladesh*, IOM Regional Office for South Asia, Dhaka, 2010, 70 p.
- ✓ OIM, *Changement climatique et déplacement au Bangladesh : une crise silencieuse ?*, OIM, 2009.
- ✓ OIM, *Compendium of IOM Activities in Disaster Risk Reduction and Resilience*, IOM, Geneva, 2013, 308 p.
- ✓ OIM, *Compendium of IOM's activities in Migration, Climate Change and the Environment*, IOM, Geneva, 2009, 320 p.
- ✓ OIM, *Dialogue International sur La Migration N°10 - Séminaire d'experts : Sur La Migration Et L'Environnement*, IOM, Geneva, 2008, 107 p.
- ✓ OIM, *Dialogue International sur la Migration N°18 - Changement climatique, dégradation de l'environnement et migration*, IOM, Geneva, 2012, 96 p.
- ✓ OIM, *Document de Travail : Migration et Environnement*, 94ième Session du Conseil, MC/INF/288, 2007.
- ✓ OIM, *Le Rôle de l'OIM dans les Réponses Humanitaires aux déplacements induits par des catastrophes naturelles*, Comité Permanent des programmes et des Finances, 1 et 2 novembre 2011.
- ✓ OIM, *The Other Migrants Preparing for Change: Environmental Changes and Migration in the Republic of Mauritius*, IOM, Geneva, 2011, 93 p.

HCR

- ✓ Alexander, Betts, Gil, Loescher, James, Milner, The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The politics and practice of refugee protection into the twenty-first century, Routledge, New York, 2008, 161 p.
- ✓ Lucile, Maertens, Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) face aux catastrophes naturelles : ce que le tsunami de 2004 a changé, L'Harmattan, Paris, 2012, 152 p.
- ✓ Raimo, Varynen, « Funding dilemmas in refugee assistance: political interests and institutional reforms in UNHCR », *International Migration Review*, 35(1), printemps 2001, pp. 143-167.
- ✓ UNHCR, *Les réfugiés dans le monde : cinquante ans d'action humanitaire*. Autrement, Paris, 2001, 337 p.

ICMPD

- ✓ <http://research.icmpd.org/2011.html>
- ✓ ICMPD, "Climate Refugees" Legal and policy responses to environmentally induced migration, Study requested by the European Parliament, Directorate General for internal policies, Policy Department C: Citizens' rights and constitutional affairs, civil liberties, justice and home affairs, Brussels, 2011, PE 462.422.

Initiative Nansen

- ✓ The official website of the Nansen Initiative <http://www.nanseninitiative.org/>
- ✓ The Nansen Initiative, "Conclusions: Nansen Initiative Pacific Regional Consultation", 24 May, 2013, Rarotonga, Cook Islands.
- ✓ The Nansen Initiative, "Conclusions: Nansen Initiative Central America Regional Consultation", 2-4 December, 2013, San Jose, Costa Rica.
- ✓ The Nansen Initiative, "Conclusions: Nansen Initiative Greater Horn of Africa Regional Consultation", 21-23 May, 2014, Nairobi, Kenya.
- ✓ The Nansen Initiative, "Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific", Rarotonga, Cook Islands, Background paper, 21-24 May, 2013.
- ✓ The Nansen Initiative, "Natural Hazards, Climate Change and Cross-Border Displacement in the Greater Horn of Africa: Protecting People on the Move", Nansen Initiative Civil Society Pre-Meeting, 3-4 March 2014, Nairobi, Kenya.
- ✓ The Nansen Initiative, "Nansen Initiative Leaflet", *Nansen Initiative*, available on http://www.nanseninitiative.org/sites/default/files/Nansen%20Initiative%20Leaflet_6.pdf last consultation on July 6, 2014.
- ✓ The Nansen Initiative, "Towards a Protection Agenda for Disaster-Induced Cross-Border Displacement", Information note, *The Nansen Initiative Secretariat*, Geneva, 20 October 2013.
- ✓ Nansen Principles, available on http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Hum/nansen_prinsipper.pdf

Working paper / Submissions / COP Climat

- ✓ Working paper submitted by the informal group on Migration/Displacement and Climate Change of the IASC - 31 October 2008 to the UNFCCC Secretariat, *Migration and Displacement: Who will be affected?* (<http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf>).
- ✓ Submission by the IOM, UNHCR and UNU, in cooperation with NRC and the RSG on the Human Rights of IDPs, *Climate change, migration and displacement: impacts, vulnerability and adaptation options*, 6 February 2009, (<http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/031.pdf>).
- ✓ Paper submitted by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in cooperation with the NRC, the Representative of the Secretary General on the Human Rights of Internally Displaced Persons and the United Nations University to the 6th session of the AWG-LCA 6, from 1 until 12 June in Bonn, *Submission Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for States under International Law*, 19 May 2009, (<http://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/igo/049.pdf>).
- ✓ Submission by the UNHCR supported by the IOM and the NRC, to the 6th session of the AWG-LCA 6 under the UNFCCC (1-12 June 2009, Bonn), *Climate Change and Statelessness: an Overview*, (15 May 2009), (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a2d189d3.html>)